

Zur Entlastung verpflichtet: Das verdächtige Feilschen der Politik um die Höhe des Rundfunkbeitrags

Hannes Rathke

2014-02-05T10:28:08

von [FREDERIK FERREAU](#)



Fällt

das Thema auf die (weit über sieben Milliarden Euro schwere) Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, dauert es meist nur ein paar Sätze, bis schließlich die ganz große Systemfrage gestellt wird. In der Tat lässt sich über [Sinn](#) und [Unsinn](#) öffentlich-rechtlicher Medienangebote leidenschaftlich streiten. Solange aber das duale Rundfunksystem besteht, müssen die ihm immanenten Fragen auch nach seinen immanenten Regeln beantwortet werden. Zu diesen systemimmanenten Fragen zählt die Festlegung der Höhe des [Rundfunkbeitrags](#), der insbesondere für das Innehaben von Wohnungen und Betriebsstätten zu entrichten ist.

Diesbezüglich geht es gerade zu wie auf einem orientalischen Basar: Als [durchsickerte](#), dass die Beitragseinnahmen der Rundfunkanstalten für die laufende Finanzierungsperiode 2013-2016 deutlich üppiger ausfallen werden als prognostiziert, forderten Politiker der für den Rundfunk zuständigen Länder sogleich eine spürbare Entlastung der Beitragszahler – von bis zu [einem Euro monatlich](#) war die Rede. Die für die Ermittlung des Finanzbedarfs der Sender zuständige [Sachverständigenkommission KEF](#) stellte sodann den zu erwartenden Mehrbetrag auf 1,145 Milliarden Euro fest und schlug eine [Beitragssenkung](#) um 73 Cent vor, von monatlich 17,98 Euro auf 17,25 Euro. Inzwischen kann sich aber die rheinland-pfälzische Ministerpräsidentin [Malu Dreyer](#) – immerhin als Vorsitzende der Länder-Rundfunkkommission für die Koordinierung der Rundfunkpolitik zuständig – auch

vorstellen, die [Beitragszahler geringer zu entlasten und so ARD, ZDF und Co. zu mehr Geld zu verhelfen](#).

Von Verfassungs wegen staatsfern

Wenn Politiker den Medien Geldgeschenke machen wollen, schlagen verfassungsrechtliche Seismographen aus: Denn die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks muss seiner Funktion folgen, als Medium und Faktor im Meinungsbildungsprozess zu wirken – frei von politischer oder wirtschaftlicher Einflussnahme.

Das BVerfG erachtet daher die [Rundfunkabgabe als verfassungsgemäße Art der Finanzierung](#) und statuiert so einen Vorrang der Abgabenfinanzierung gegenüber kommerziellen Ertragsquellen. Zugleich werden hohe Anforderungen an das Procedere zur Festlegung der Abgabenhöhe gestellt: Einerseits darf die Festlegung nicht allein der Politik überlassen werden, da die Gefahr einer Programmbeeinflussung über den Umweg der (Nicht-)Finanzierung droht. Andererseits bietet eine Festlegung durch die Anstalten selbst keine Gewähr dafür, dass sie bei ihrer Kostenberechnung Augenmaß walten lassen und darüber hinaus noch die finanziellen Belange der Abgabenschuldner berücksichtigen.

Zur Auflösung dieses Spannungsverhältnisses verlangt das BVerfG im „[ersten Rundfunkgebührenurteil](#)“, dass die Höhe mittels eines mehrstufigen Verfahrens bestimmt wird, das die Programmautonomie der Anstalten wahrt, ihnen die erforderlichen Finanzmittel sichert, Staatseinfluss auf die Programmgestaltung ausschließt und die Abgabenbelastung der Allgemeinheit berücksichtigt. Der Rundfunkgesetzgeber ist dem durch die Etablierung eines dreistufigen Verfahrens nachgekommen. Demnach erfolgt

1. eine Anmeldung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten für eine Finanzierungsperiode von vier Jahren ([§ 1 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, RFinStV](#)),
2. eine Überprüfung des angemeldeten Finanzbedarfs durch die KEF unter Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeits Gesichtspunkten ([§ 3 Abs. 1 RFinStV](#)), an deren Ende ein konkreter Vorschlag für die Beitragshöhe steht,
3. die gesetzliche Festlegung der Beitragshöhe durch die Länderparlamente in Form einer Änderung des [§ 8 RFinStV](#). Dabei besitzt die Legislative einen (gemessen an ihrer essentiellen demokratischen Funktion bemerkenswert) geringen Spielraum zur Abweichung vom KEF-Vorschlag: Nach dem „[zweiten Gebührenurteil](#)“ des BVerfG von 2007 erschöpfen sich die Abweichungsgründe im Wesentlichen in Gesichtspunkten des Informationszugangs der Bürger sowie deren angemessener Belastung. Unzulässig sind insbesondere Abweichungen aufgrund (angeblich) ungenutzter Einsparpotenziale der Sender oder aktueller Gesamtentwicklungen im dualen Rundfunksystem und im Wettbewerb der Medien.

Nur die (untypisch) weitgehende Bindung der Politik an den KEF-Vorschlag verhindert dysfunktionale politische Einflussnahme in Form einer (un-)günstigeren finanziellen Ausstattung der Rundfunkanstalten.

Von forschen Politikern und vorsichtigen Kaufleuten

Angesichts dessen erstaunt das aktuelle politische Feilschen um die „richtige“ Höhe des Rundfunkbeitrags. Denn für jede Abweichung vom KEF-Vorschlag müssen die Länder hohe Rechtfertigungshürden überwinden. Als Sprungbrett hierfür bemüht man die verfassungsrechtliche Garantie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für eine aufgabenadäquate Finanzausstattung: Mit ihr haben die Länder bereits schmerzhaft Erfahrungen gemacht, als das BVerfG im zweiten Gebührenurteil ihre eigenwillige Senkung der Gebührenhöhe um 21 Cent (gemessen am KEF-Vorschlag) als Verletzung der Rundfunkfreiheit der Öffentlich-Rechtlichen bewertete.

In der Tat sind die Länder also zur funktionsgerechten Finanzierung der Anstalten verpflichtet. Allerdings ist nicht ersichtlich, dass die KEF mit ihrem jüngsten Senkungsvorschlag diese Finanzierungsgarantie unberücksichtigt gelassen hätte: Sie will nämlich lediglich die Hälfte der Mehreinnahmen zur Entlastung der Beitragszahler verwenden, während sie empfiehlt, die andere Hälfte wegen der Unsicherheiten der Datenlage hinsichtlich der künftigen Ertragsentwicklung nicht in die Absenkung einzuberechnen, sondern vorzuhalten. Die KEF hat also, gleich einem vorsichtigen Kaufmann, die Gefahr einer verfassungswidrigen Unterfinanzierung bereits „eingepreist“. Es wäre vielmehr angebracht zu diskutieren, ob die KEF nicht mutiger sein und eine deutlichere Absenkung vorschlagen müsste, da die hierdurch entstehende Ertragsminderung der Anstalten ohnehin erst zum 1. Januar 2015 und damit lediglich in der zweiten Halbzeit der laufenden Finanzierungsperiode eintreten würden.

Drei Szenarien oder: Letzte Hoffnung Brüssel?

Wie wird der „Beitragsbasar“ enden? Drei Szenarien sind denkbar:

1. Die Länder folgen dem KEF-Vorschlag: Dann bestehen keine rechtlichen Bedenken und der gemeine Beitragszahler (sprich: ein einfacher Wohnungsinhaber) wird jährlich um stolze 8,76 Euro entlastet.
2. Die Länder senken den Rundfunkbeitrag noch weiter ab und drängen auf eine stärkere Entlastung der Beitragszahler: Ein erneuter Gang der Öffentlich-Rechtlichen nach Karlsruhe wäre zu erwarten, wobei jedoch angesichts der immensen Mehreinnahmen der Sender die Feststellung einer Verletzung ihrer Rundfunkfreiheit keineswegs ausgemacht erschiene.
3. Malu Dreyer setzt sich durch und die Länder schreiben eine Beitragshöhe oberhalb des KEF-Vorschlags fest: Dann könnten die Beitragszahler ihrerseits gerichtlich prüfen lassen, ob die Abgabenbelastung mit ihren Grundrechten ([Art. 14 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG](#)) vereinbar ist. Zusätzlich würde aber auch Brüssel mit Argusaugen auf Deutschland blicken: Da die EU-Kommission die Rundfunkabgabe als staatliche Beihilfe gemäß [Art. 107 AEUV](#) einstuft, hat sie Deutschland in der das Beihilfenverfahren beendenden [Entscheidung von](#)

[2007](#) Auflagen gemacht, um Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Rundfunksender auszuschließen. Hierunter fällt auch die (von Deutschland mittlerweile mittels [§ 3 Abs. 2 Satz 3 RFinStV](#) umgesetzte) Vorgabe, Rücklagen der Rundfunkanstalten am Ende einer Finanzierungsperiode bei der neuerlichen Bedarfsermittlung zu berücksichtigen. Spätestens dann wäre also eine Senkung des Rundfunkbeitrags unvermeidbar. In jedem Falle entstünde aber in diesem Szenario der Eindruck, dass Politiker durch großzügigere finanzielle Zuwendungen ein ihnen genehme(re)s öffentlich-rechtliches Programm erzeugen wollten.

Eine Vorentscheidung wird auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 13. März fallen.

